

Ingediend per e-mail

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. mevrouw K. Ollongren

Den Haag, 14 september 2021

dossiernummer: 201370
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)6 48 41 26 72
e-mail: k.vlasman@advocatenorde.nl

Betreft: Wetsvoorstel goed verhuurderschap

Geachte minister,

Op 5 juli 2021 is de internetconsultatie 'Wetsvoorstel goed verhuurderschap' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissies bestuursrecht en huurrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissies bestuursrecht en huurrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissies bestuursrecht en huurrecht
Datum:	13 september 2021
Betreft:	Wetsvoorstel goed verhuurderschap

Inhoud

SAMENVATTING	2
Conclusie	2
Kernpunten	2
CONSULTATIEREACTIE	3
Inleiding	3
Uitvoerbaarheid nog niet te beoordelen	3
Reikwijdte voorstel en verhouding tot bestaande wet- en regelgeving	3
Algemene opmerkingen; wettelijk kader, motivering en maatwerk	4
Opmerkingen artikelsgewijs.....	5

SAMENVATTING

Conclusie

De wetgevingsadviescommissies bestuursrecht (“de AC bestuursrecht”) en huurrecht (“de AC huurrecht”) onderschrijven het belang van goed verhuurderschap en onderkennen dat onbetamelijk handelen van verhuurders tegengegaan dient te worden. Wel vraagt de afstemming van het voorstel met het bestaande instrumentarium aandacht en dient een nadere motivering te worden gegeven van het nut en de noodzaak van het voorstel, ook in relatie tot de rechtsbescherming.

Kernpunten

- De AC bestuursrecht mist een afstemming van de maatregelen voorzien in het voorstel met het reeds bestaande instrumentarium en met de bestaande bevoegdheden van een gemeente in het kader van de openbare orde. Overwogen kan worden om deze afstemming alsnog in de MvT op te nemen;
- De beide adviescommissies missen in het voorstel in meer algemene zin aandacht voor de motivering van het nut en de noodzaak van de maatregelen waarin het voorstel voorziet, ook gelet op de rechtsbescherming. Overwogen kan worden om deze afstemming alsnog in de MvT op te nemen;
- De AC bestuursrecht vraagt aandacht voor enerzijds (het ontbreken van) de mogelijkheid om op gemeentelijk niveau maatwerk te kunnen leveren en anderzijds het zo veel als mogelijk bevorderen van de uniformiteit van maatregelen;
- Het is de AC bestuursrecht niet duidelijk of in het voorstel nu een eigen verordenende bevoegdheid voor een gemeente in het leven wordt geroepen, of dat wordt aangesloten op de bestaande Huisvestingsverordening, die is gebaseerd op de Huisvestingswet. Dit vraagt een nadere toelichting, ook gelet op de afstemming;
- De AC bestuursrecht vraagt aandacht voor de doelstelling van het handhavend optreden zoals voorzien in het voorstel. Dit zou niet alleen punitief maar met name ook reparatoir moeten zijn;
- Tot slot heeft de AC bestuursrecht enkele meer artikelsgewijze opmerkingen die – met name – zien op de beheersconstructie en de gehanteerde definities;

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

De AC bestuursrecht en de AC huurrecht hebben kennis genomen van het consultatievoorstel 'Wetsvoorstel goed verhuurderschap' en zien aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening over te gaan tot het stellen van regels van goed verhuurderschap en het introduceren van een vergunningplicht voor verhuurders van woningen met een bepaalde huur en in een bepaald gebied. Ook wordt voorzien in een vrij breed handhavingsskader. Verder voorziet het voorstel in een nadere regulering van huisvesting van arbeidsmigranten.

De beide adviescommissies bespreken dit voorstel hieronder, waarbij eerst enkele opmerkingen worden gemaakt over de reikwijdte van het voorstel en de verhouding tot reeds bestaande wet- en regelgeving. Daarna volgen enkele artikelsgewijze op- en aanmerkingen op het voorstel. Afgesloten wordt met een conclusie.

Vooropgesteld moet wel worden dat dit advies de opmerkingen bevat van beide adviescommissies, die dit elk vanuit hun respectievelijke deskundigheid hebben gedaan. Hoewel in de meeste gevallen duidelijk zal zijn vanuit welke commissie zaken naar voren zijn gebracht, willen de beide commissies benadrukken dat vanuit de AC bestuursrecht niet beoogd is te adviseren over huurrechtelijke aspecten en dat vanuit de AC huurrecht niet beoogd is te adviseren over bestuursrechtelijke aangelegenheden.

Uitvoerbaarheid nog niet te beoordelen

Het voorstel voorziet in een nadere uitwerking van de voorgestelde werkwijze en maatregelen bij algemene maatregel van bestuur. De inhoud daarvan is thans niet bekend. Veel zal afhangen van die uitwerking, wat de beoordeling op uitvoerbaarheid buitengewoon lastig maakt, zo niet onmogelijk. Het advies beperkt zich daarom tot het voorstel zelf.

Reikwijdte voorstel en verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

Het voorstel voorziet in een nieuw sturingsinstrument voor gemeenten om te kunnen ingrijpen op – kort gezegd – de samenstelling en het gebruik van de woningvoorraad binnen een gemeente. Het voorstel vormt dan ook een aanvulling op het reeds bestaande instrumentarium dat is neergelegd in bijvoorbeeld de Huisvestingswet, de gemeentelijke Huisvestingsverordening en een gemeentelijke doelgroepenverordening.

In algemene zin merkten de beide adviescommissies op dat voor de aanpak van de bestaande problematiek en het sturen op die problematiek door een gemeente in beginsel geen enkel instrument of middel op zichzelf voldoende dekkend of omvattend is. Dit volgt ook uit het brede palet aan sturingsinstrumenten. Sturing vereist een integrale aanpak en een afstemming van alle beschikbare sturingsinstrumenten. De beide adviescommissies missen deze bredere context (de integrale aanpak) en het samenlopen van de maatregelen voorzien in het voorstel met het eerdergenoemde reeds bestaande instrumentarium.

Ook mist de AC bestuursrecht indachtig het integrale karakter van de problematiek een koppeling in het voorstel met de maatregelen die een gemeente kan treffen op het gebied van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp, ook wel bekend als 'Rotterdamwet'), de openbare orde en die raken aan woningen (denk aan sluitingen op grond van de APV, 13b Opiumwet) en die ook raken aan vereisten van goed verhuurderschap. Uit de MvT leidt de AC bestuursrecht af dat daartoe nog een apart voorstel voor volgt, maar indachtig de integrale aanpak is dit wel

een gemiste kans. De tekst van het voorstel laat verder weinig tot geen ruimte om op gemeentelijk niveau maatwerk toe te passen.

Tot slot van dit punt vraagt de AC bestuursrecht in algemene zin aandacht voor de motivering van het nut en de noodzaak van de maatregelen waarin het voorstel voorziet, ook gelet op de rechtsbescherming. Dit zal hieronder nog nader worden toegelicht, maar de AC bestuursrecht vraagt deze aandacht gelet op i) de inbreuk die de maatregelen voorzien in het voorstel maken op enkele fundamentele rechten (waaronder het recht op eigendom) en de dan noodzakelijke motivering en rechtsbescherming en ii) de handhavinginstrumenten waarin het voorstel beoogt te voorzien en die (met name) ook punitief van aard zijn. Immers, het voorstel opent de weg naar het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval van overtredingen. Specifiek ten aanzien van dit laatste punt vraagt de AC bestuursrecht met name aandacht voor de motivering, omdat een boete punitief van aard is en herstel van een situatie gelet op de reikwijdte van het voorstel voorop zou moeten staan.

Algemene opmerkingen; wettelijk kader, motivering en maatwerk

Het gemis aan een integrale afweging in het voorstel, geeft de AC bestuursrecht aanleiding tot het maken van de volgende meer algemene opmerkingen over het voorstel en de systematiek die door de wetgever in het voorstel is voorzien:

- Het voorstel voorziet in een (nieuwe) wet in formele zin met een eigen verordenende bevoegdheid voor de gemeente om de maatregelen voorzien in het voorstel in neer te leggen in een verordening. De wetgever heeft dus niet de keuze gemaakt om aan te sluiten bij bestaande wetgeving (Wbmgp of Huisvestingswet). Het is de AC bestuursrecht daarbij echter niet duidelijk of het voorstel nu is ook een nieuwe verordening door een gemeente tot stand te laten brengen, of dat het voorstel de mogelijkheid voor een gemeente opent om de maatregelen uit het voorstel op te nemen in een bestaande Huisvestingsverordening. De AC bestuursrecht geeft in overweging dit nader uit te werken in het voorstel of de MvT.
- De wetgever signaleert in de MvT terecht dat – indien toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 4 van het voorstel – een motivering naar nut en noodzaak nodig is, mede gelet op het bepaalde in artikel 1 EP en de Dienstenrichtlijn. Dit is ook tot uitdrukking gebracht in de tekst van artikel 4 van het voorstel. Dit vereiste levert mogelijk een discussie in rechte op (noodzaak voldoende gemotiveerd). De AC bestuursrecht geeft in overweging om deze noodzaak nog nader te onderbouwen gelet op deze discussie. Nu de gesignaleerde problematiek met name grootstedelijk van aard is, zullen ‘kleine’ gemeenten namelijk meer moeite hebben om het nut en de noodzaak van een verhuurdersvergunning te onderbouwen en een versterking van het voorstel of de MvT op dit punt kan dan nuttig zijn.
- Het voorstel opent de mogelijkheid voor een gemeente om een verhuurdersvergunning in het leven te roepen voor bepaalde huren in bepaalde gebieden, maar het voorstel biedt geen ruimte voor maatwerk op gemeentelijk niveau. De wetgever signaleert in dit verband terecht dat sprake moet zijn van een mate van uniformiteit gelet op de rechtszekerheid en om ontwijkend dan wel calculerend gedrag te voorkomen. Echter, de problemen in Rotterdam kunnen van een andere orde zijn dan de problemen in bijvoorbeeld Schiedam of Sliedrecht en dus ook een andere aanpak met bijbehorende eisen aan een verhuurder rechtvaardigen. Het verschil in problematiek per gemeente vraagt ook om een meer gedifferentieerd handvingskader. Het voorstel voorziet daar voor nu niet in, zowel niet voor wat betreft eisen die aan een verhuurder kunnen worden gesteld als wat betreft maatregelenpakket. Rechtsonzekerheid dreigt dan voor (ver)huurders en andere betrokkenen.
- De AC huurrecht wil opmerken dat in het voorstel onvoldoende oog lijkt te bestaan voor het waarborgen van een goede samenhang tussen – kort gezegd – het nieuwe instrumentarium

enerzijds en het deels dwingende civiele huurrecht aangaande woonruimte anderzijds. Voorkomen dient te worden dat de verplichtingen van de verhuurder op grond van de vergunning afwijken ten opzichte van de verplichtingen die de verhuurder ook op grond van de wet heeft. Zo is het binnen de huidige wettelijke systematiek niet toegestaan de vergoeding voor onroerende voorzieningen¹ en het verhuurdersonderhoud aan die voorzieningen separaat en buiten de kale huurprijs om aan de huurder in rekening te brengen. Niet duidelijk is hoe daar met de voorgestelde regeling mee omgegaan moet worden: wordt dat ook als vergunningvoorwaarde meege-
nomen of niet? En zo ja, geldt dan dezelfde regeling?

- Evenmin is duidelijk welke gevolgen het voorstel zal hebben voor de huidige verdeling van de onderhouds- en instandhoudingsverplichtingen tussen huurder en verhuurder. Die verhouding is naar huidig recht fijnmazig en gebalanceerd te noemen, niet in het minst door veel jurisprudentie. Het voorstel maakt niet duidelijk wat daarmee te doen.
- Het is de vraag, of er bij gemeenten (welke dan ook) voldoende deskundigheid aanwezig is, om de juistheid van huurprijzen en/of de geldende maxima te beoordelen en/of vast te stellen. Wat natuurlijk wel van belang is, om te kunnen beoordelen of een vergunningvoorschrift juist wordt nageleefd. Hoe dat moet worden opgelost, maakt het voorstel niet duidelijk. Het ligt voor de hand om hier een rol toe te kennen aan de Huurcommissie, doch die blijft in het voorstel volledig buiten beeld.

Opmerkingen artikelsgewijs

Naast de meer bovenliggende op- en aanmerkingen over de reikwijdte van het voorstel, volgen hieronder enkel artikelsgewijze opmerkingen die zien op het stelsel van de verhuurdersvergunning en de in het voorstel genoemde overtredingen die aanleiding kunnen geven voor handhavend optreden.

- Artikel 1 van het voorstel bevat een aantal begrippen. Daarbij is ‘huurder’ gedefinieerd als ‘gebruiker van een woon- of verblijfsruimte’. Doch dat kan wat de AC huurrecht betreft verwarrend zijn, nu een partij bij een gebruiksovereenkomst (wat een veel ruimere betekenis heeft dan een huurovereenkomst, nu die bijvoorbeeld ook de bruikleenovereenkomst omvat) ook wordt aangeduid als ‘gebruiker’. Het verdient aanbeveling het consequent te hebben over ‘huurder’, zo nodig met de toevoeging “*als bedoeld in art. 7:201 BW*”;
- Het gebruik van de begrippen ‘gebouw’, ‘verblijfsruimte’ en ‘woonruimte’ komt de AC huurrecht niet zinvol voor. Voor het doel van het voorstel is het onderscheid niet nodig, nu daarvoor voldoende is dat wordt vastgesteld dat er sprake is van de huur van woonruimte als bedoeld in art. 7:233 BW, mogelijk nog wel aangevuld met gebruik van woonboten en soortgelijke zaken, als die aan arbeidsmigranten ter beschikking worden gesteld;
- Artikel 4 lid 2 van het voorstel maakt niet duidelijk wat wordt bedoeld met ‘kwetsbare personen’;
- In artikel 6, tweede lid, onder a, van het voorstel mist de AC bestuursrecht de last onder dwangsom als weigeringsgrond voor een vergunning als bedoeld in het voorstel. Een overtreding genoemd in dit artikel kan immers ook via een last onder dwangsom worden gehandhaafd;
- Verder geeft de AC bestuursrecht in overweging om de opsomming van artikel 6, tweede lid, onder a, aan te vullen met enkele overtredingen die gelet op de systematiek en doelstelling van het voorstel zouden passen in deze opsomming. Deze overtredingen zijn de volgende:
 - Het bepaalde in artikel 1a, eerste en tweede lid, van de Woningwet;
 - Het bepaalde in artikel 17 van de Woningwet, als (vervolg)maatregel op een overtreding van de artikelen 1a of 1b van de Woningwet;
 - Het bepaalde in 2.1 van de WABO (bouwen zonder vergunning).

¹ Klimaatinstallaties en bijbehorende voorzieningen daar bewust buiten gelaten.

- Artikel 7 van het voorstel ziet op de aard en inhoud van de vergunningvoorschriften. In het eerste lid onder d. is opgenomen dat kan worden geëist de huurovereenkomst schriftelijk vast te leggen. Het is de AC huurrecht duidelijk, dat het schriftelijkheidsvereiste is ingegeven in verband met het kenbaar zijn van de afspraken tussen verhuurder en huurder. Doch in het voorstel zal dan duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht, wat het gevolg is van het niet naleven daarvan: het voorstel bevat geen geldigheidsvereiste en aan het ontbreken van de voorgeschreven schriftelijke vorm verbindt het voorstel dan ook niet de nietigheid of vernietigbaarheid van de overeenkomst;
- Artikel 7 van het voorstel introduceert voorts een maximale huurprijs als vergunningvoorwaarde, doch in de meeste gevallen zal er al een maximum gelden op grond van de onderafdeling 7.4.5.2 BW. De AC huurrecht meent dat volstaan zou kunnen worden met verwijzing daarnaar. Een vergunningvoorwaarde zou dan als volgt kunnen luiden:

Het is verhuurder niet toegestaan een huurprijs in rekening te brengen boven de voor de woning geldende maximale huurprijsgrens die voor de verhuur zou gelden op grond van het bij of krachtens de artikelen 7:246 en volgende van het Burgerlijk Wetboek bepaalde.

 Een soortgelijk vergunningvoorschrift zou kunnen worden opgenomen met betrekking tot de maximale (huur)verhoging en de frequentie daarvan.
- Specifiek ten aanzien van de artikelen die zien op het in beheer geven van een woning door een gemeente aan een beheerder als bedoeld in het voorstel, signaleert de AC bestuursrecht de volgende aandachtspunten:
 - o De terugkijktermijn in artikel 11, eerste lid, van het voorstel vraagt aandacht. Dit wordt ook in de MvT gesignaleerd en tot uitdrukking gebracht in artikel 20 van het voorstel. Een terugkijktermijn die aanvangt voor de datum van inwerkingtreding van het voorstel kan vanuit het oogpunt van rechtszekerheid immers lastig zijn, en de redactie van artikel 6 is voor nu onvoldoende dekkend. Overwogen kan worden om de artikelen 6 en 20 in een artikel te vatten. Of een tweede overtreding verder reeds een beheer kan rechtvaardigen moet verder nader worden gemotiveerd. Uit de Memorie van Toelichting volgt immers het karakter van een 'ultimum remedium';
 - o Onduidelijk is of de vaststelling van de huurprijs als bedoeld in artikel 12 bij besluit zal gebeuren. Dit volgt niet uit het artikel. In het kader van rechtsbescherming van zowel de huurder als verhuurder geeft de AC bestuursrecht in overweging dit ofwel bij besluit te laten vaststellen, ofwel (bijvoorbeeld) de Huurcommissie zich hierover uit te laten. Het artikel brengt verder onvoldoende naar voren wat de verhouding tussen een dergelijke vaststelling van de huurprijs en de huurovereenkomst is;
 - o Een definitie van beheershandelingen ontbreekt in het voorstel. Slechts een omschrijving van beheer als bedoeld in artikel 10 van het voorstel wordt gegeven. De AC bestuursrecht geeft in overweging om deze definitie alsnog toe te voegen, onder meer omdat het een verhuurder verboden zal worden handelingen te verrichten en dus duidelijk dient te zijn wie de normadressaat is in het geval van een overtreding. Zie daartoe ook de volgende signaleringen;
 - o Indien overtredingen dan wel aanschrijvingen op het pand komen te rusten vanwege bijvoorbeeld overtredingen van bouw wet- en regelgeving en/of een sluiting dreigt vanwege openbare orde problematiek, speelt de definitie van het begrip beheershandelingen ook een rol. Wie is in een dergelijk geval namelijk de overtreder, uitgaande van het verbod voor de verhuurder om beheershandelingen te verrichten die dan wellicht wel nodig zijn? Is dan verder de beheerder of zelfs het college de overtreder ('in zijn macht hebben om')? De AC bestuursrecht geeft in overweging om dit te verduidelijken in het voorstel of de MvT;

- Wat is verder de positie van de beheerder en het college in het geval van beheer gelet op de meer civiele aansprakelijkheden en verzekeringen? Vallen zij gelet op hun rollen en verantwoordelijkheden aan te spreken, of blijft de verhuurder in beeld? Dit is de AC bestuursrecht niet duidelijk;
- Tot slot wijst de AC bestuursrecht op de positie van de rechtsopvolger als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het voorstel. Uitgaande van de huidige tekst blijven de verplichtingen ook op de rechtsopvolger rusten. Dit wringt, omdat beheer een reactie is op gedragingen van een verhuurder en de rechtsopvolger van onbesproken gedrag kan zijn. Welke rechtvaardiging bestaat er dan nog voor beheer? Zonder nadere motivering dreigt een punitief element te ontstaan, omdat het beheer dan niet meer dient ter ongedaanmaking van een situatie of overtreding.
- Specifiek ten aanzien van artikel 17, derde lid, van het voorstel mist een motivering waarom gekozen is voor het binnentreden zonder toestemming. Het is uiteraard wel goed mogelijk om een uitzondering te maken op de hoofdregel uit de Awb, maar de AC bestuursrecht mist een motivering op deze uitzondering;
- In de Memorie van Toelichting wordt verder ingegaan op de wijze waarop handhavend kan worden opgetreden en wordt een escalatieladder als mogelijk instrument genoemd. Daarbij wordt aangegeven dat eerst een waarschuwing of reparatoire sanctie kan worden overwogen voordat tot een bestuurlijke boete wordt overgegaan. Dit is een wat vreemde redenering, nu reparatoir en punitief optreden in beginsel los van elkaar staan. Dit vraagt een nadere motivering;
- Tot slot vraagt de AC bestuursrecht aandacht voor de redactie van artikel 22 van het voorstel. Volgens dit artikel vervalt een gemeentelijke verordening in zijn geheel, terwijl de AC bestuursrecht aanneemt dat bedoeld is slechts die onderdelen te laten vervallen waarin dit voorstel beoogt te voorzien.